

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/68954>

Please be advised that this information was generated on 2017-12-06 and may be subject to change.

Waardering inbreng gemeentegrond bij herstructurering

George de Kam¹

Mei 2008

Inhoudsopgave

Waardering inbreng gemeentegrond bij herstructurering	2
1 De locatie, het plan en het probleem	2
2 Waarden in balans	4
2.1 Toepassing kosten in beeld, kosten verdeeld	4
2.2 Toepassing exploitatieverordening gemeente en Grondexploitatiewet	5
2.3 Uitwerkingen met initiële inbrengwaarde nul	6
3 Benadering waarbij alleen inbreng gemeentelijke grond wordt gewaardeerd	9
3.1 Alle gemeentegrond inbrengen voor ruwe bouwgrond waarde	9
3.2 Alleen de toename van het grondbezit van de corporatie (saldovermeerdering) waarden tegen ruwe bouwgrondwaarde.	9
3.3 Saldovermeerdering voor gemiddelde bouwrijpe grond waarde.	10
3.4 Saldovermeerdering voor bouwrijpe grondwaarde marktwoningen	10
3.5 Saldovermeerdering voor bouwrijpe grondwaarde marktwoningen minus kostenverhaal gedifferentieerd naar bestemming	10
4 Een programmegebonden toerekening van inbrengwaarde	11
4.1 Corporatie primair vervanging sociale woningen op eigen grond (normatief herbouwwrecht)	11
4.2 Corporatie benut normatief herbouwwrecht, met gedifferentieerde kostentoerekening	12
4.3 Corporatie benut haar grondaandeel volgens normatief herbouwwrecht, met gemiddeld bouwprogramma en gemiddeld kostenverhaal	12
4.4 Gemeente ontvangt voor additionele grond bouwrijpe grondprijs sociaal minus gedifferentieerd kostenverhaal	13
5 Optimaliseringsvarianten / programmatisch wisselgeld	14
5.1 Geen vergoeding mits socialer bouwprogramma	14
5.2 Alleen vergoeding als ruimte voor meer rendement	14
6 Afrondende beschouwing	15

¹ George de Kam is bijzonder hoogleraar maatschappelijk ondernemen met grond en locaties aan de Radboud Universiteit in Nijmegen. G.dekam@fm.ru.nl, website www.ru.nl/fm/kam
Deze notitie is geschreven op verzoek van Tempo!KAN, een initiatief van de stadsregio Arnhem Nijmegen om de woningproductie te stimuleren. www.tempokan.nl

Waardering inbreng gemeentegrond bij herstructurering

Herstructurering van bestaande wijken met veel corporatiebezit is een complex proces, waarin vaak ook de grondexploitatie een belangrijk punt van overleg en onderhandeling is. Een enkele keer lukt het om de gewenste kwaliteitsverbetering door sloop en nieuwbouw tot stand te brengen binnen de bestaande rooilijnen. In dat geval is een grondexploitatie meestal niet nodig. Maar meestal willen partijen ook de verkaveling, het stratenpatroon, of de kwaliteit van de openbare ruimte aanpassen, al dan niet in combinatie met bebouwing van open ruimte in het plangebied. Dan moet een grondexploitatie worden opgesteld, en we zien daarbij steeds vaker dat corporaties tekorten in de grondexploitatie voor een groot deel voor hun rekening nemen.

Bij deze meer ingrijpende plannen wisselen gronden van gemeente en corporatie van bestemming: een deel van het bestaande openbaar gebied wordt bebouwd, en een deel van de aan corporaties uitgegeven grond wordt omgezet in straten en groen. Zolang het saldo van een dergelijke grondruil tussen gemeente en corporatie niet al te omvangrijk wordt is het gebruikelijk deze met gesloten beurs af te wikkelen. Maar hoe te handelen en te rekenen als er een grotere inbreng van gemeente grond nodig is om de gewenste kwaliteit te realiseren? Welke redenering kan in dat geval gevolgd worden om te bepalen wat een reële prijs is die de gemeente voor de extra in te brengen grond kan vragen? Deze notitie geeft een handreiking, gebaseerd op recente ervaringen in een project in een middelgrote Gelderse gemeente.

Na een korte schets van het plan en de standpunten die partijen in eerste instantie hadden gekozen volgt een beredeneerd overzicht van enkele alternatieve benaderingen van de inbrengwaarde. Als afsluiting geef ik aan welke benadering mijn persoonlijke voorkeur zou hebben, en voeg daar nog enkele andere overwegingen aan toe.

1 De locatie, het plan en het probleem

Het voorbeeldproject bestaat uit een plangebied van 4,5 hectare.

De huidige bebouwing bestaat uit 200 etagewoningen en een school, de rest is openbare ruimte. De corporatie is eigenaar van de woningen, en heeft vooruitlopend op de herstructurering de school verworven. De gemeente is eigenaar van de openbare ruimte. Het nieuwe plan voorziet in sloop van al het vastgoed, en vernieuwing van de wijk-infrastructuur. De vervangende nieuwbouw bestaat uit 164 woningen, waarvan 50% betaalbare huurwoningen (38 grondgebonden en 44 appartementen), en 82 woningen in de vrije sector koop (62 grondgebonden en 20 appartementen). Het gehele plan wordt door de corporatie ontwikkeld en op de markt gebracht, er is dus sprake van particuliere grondexploitatie en – vanuit de gemeente-optiek – van faciliterend grondbeleid.

Gemeente en corporatie hebben overeenstemming bereikt over een opzet van de grondexploitatie, met uitzondering van de post voor inbreng van gemeentegrond. In de kosten van deze grondexploitatie zijn de corporatie-woningen opgenomen voor boekwaarde (totaal 325.000 euro) en de te slopen school tegen verwervingskosten (217.000 euro). Aan de opbrengstenkant staan de grondopbrengsten van de betaalbare huurwoningen (tegen de ter plaatse gebruikelijke genormeerde grondprijs van 13.000

euro) en marktconforme grondopbrengsten van gemiddeld 40.000 euro voor de koopwoningen.

De grondexploitatie heeft bij deze uitgangspunten een nominaal tekort van ongeveer 2 miljoen euro. Dit is onder andere verklaarbaar uit verdunning (het aantal kostendragers loopt terug) en het opnemen van 50% goedkope huurwoningen met een gematigde grondprijs.

De eigendommen in het plangebied zijn in de bestaande en de beoogde nieuwe situatie als volgt verdeeld:

Tabel 1: verdeling grondeigendom (in m²) oude en nieuwe situatie

Partij	Nu	Straks	Mutatie
Corporatie	11.500	24.000	+ 12.500
Gemeente	33.200	20.700	-12.500
Totaal	44.700	44.700	0

Om dit plan te kunnen realiseren zal dus ongeveer een kwart van het plangebied overgaan van de gemeente naar de corporatie. Dat is voor de gemeente aanleiding om af te wijken van de bestaande praktijk van grondruil met gesloten beurs, en in onderhandeling te gaan met de corporatie over de prijs voor deze inbreng. De corporatie voelt daar weinig voor. Zij stelt dat het plan een aanzienlijke verbetering van de kwaliteit van woningen en woonomgeving in de gemeente inhoudt, en dat zij reeds een aanzienlijk offer brengt door het tekort op de grondexploitatie te willen dekken en bovendien genoeg te nemen met de zeer lage waardering (ad € 1.600 per woning) voor de inbreng van haar bestaande woningen. Om die redenen vindt de corporatie dat een vergoeding voor de gemeentegrond niet op zijn plaats zou zijn.

Het probleem dat daarmee op de onderhandelingstafel ligt kan de voortgang van het planproces belemmeren. In deze notitie werk ik drie verschillende benaderingen uit, die tot een oplossing kunnen leiden.

- De eerste benadering gaat er van uit dat de inbreng(waarde) van gemeente en corporatie in balans moeten zijn, dat wil zeggen dat ze op dezelfde manier bepaald zouden moeten worden. Deze benadering berust op de gedachte van een *gedeeld belang en een gedeelde verantwoordelijkheid* voor lusten en lasten van de herstructurering.
- De tweede benadering ziet de herstructurering in de eerste plaats als een project van de corporatie, en beredeneert wat dan de waarde is van de *additionele grondinbreng van de gemeente* waardoor het project *als geheel* mogelijk wordt gemaakt.
- De derde benadering ziet de inbrengwaarde van de gemeentegrond als een vergoeding voor dat *deel van het programma* voor de locatie *dat specifiek door deze additionele grondinbreng* wordt mogelijk gemaakt.

Deze drie benaderingen worden in de volgende hoofdstukken uitgewerkt, en vertaald in een concreet bedrag dat als waarde van de gemeentelijke inbreng kan worden beschouwd.

2 Waarden in balans

In dit hoofdstuk gaan we er van uit dat de inbreng(waarde) van gemeente en corporatie in balans moeten zijn, dat wil zeggen dat ze op dezelfde manier bepaald zouden moeten worden. Deze benadering berust op de gedachte van een *gedeeld belang en een gedeelde verantwoordelijkheid* voor lusten en lasten van de herstructurering.

2.1 Toepassing kosten in beeld, kosten verdeeld

Het vraagstuk van de kostenverdeling bij herstructurering is in veel gemeenten aan de orde, en enkele jaren geleden hebben VROM, VNG en Aedes overeenstemming bereikt over een bepaalde manier om daar mee om te gaan. Deze wordt beschreven in de publicatie 'De kosten in beeld, de kosten verdeeld'.²

Deze benadering heeft als uitgangspunt dat gemeente en corporatie een gezamenlijk belang hebben bij optimale herstructurering, en deze willen beschouwen als een (virtuele) gezamenlijke gebiedsexploitatie. Daarbij worden grond- en vastgoedexploitatie geïntegreerd beschouwd, als ware er sprake van een virtuele gebiedsexploitant.

Bij de benadering van 'de kosten in beeld' wordt gemeentegrond om niet ingebracht en uitgenomen, en corporatiebezit tegen bedrijfswaarde ingebracht en uitgenomen.

Het resultaat van deze transformatie is veelal negatief. De verdeling van dat negatieve resultaat gebeurt in twee ronden. In de eerste ronde worden partijen geacht een deel van het tekort te dragen dat correspondeert met hun specifieke taak.

De gemeente zal dat deel dragen dat correspondeert met het voordeel dat zij heeft doordat de toekomstige onderhoudskosten van de openbare ruimte in de oude toestand wegvallen nu het gebied voortijdig wordt vernieuwd. Dit wordt wel aangeduid met de term 'nieuw voor oud'. In het concrete project dat in deze notitie als voorbeeld dient loopt bovendien het aantal vierkante meters verharding in beheer bij de gemeente aanzienlijk terug, evenals het oppervlakte openbaar groen. Dit betekent dat het nieuwe plan een structurele lastenverlichting voor de gemeente inhoudt, en dit zou een (aanvullend) argument voor de gemeente kunnen zijn om een deel van het negatieve resultaat voor haar rekening te nemen.

De corporatie zal – in overeenstemming met haar specifieke taak – voor de huurwoningen het verschil tussen stichtingskosten en bedrijfswaarde dragen.

Wanneer deze eerste verrekening op grond van specifieke taken van gemeente en corporatie heeft plaatsgevonden, wordt in een tweede ronde een eventueel resterend tekort verdeeld naar rato van de investeringen in de openbare ruimte (bepalend voor het aandeel van de gemeente) en de investeringen in de woningen en ander vastgoed (bepalend voor het aandeel van de corporatie).

Bij toepassing van deze methodiek op het voorbeeldproject resulteert de volgende opstelling:

² VROM (2003). *De kosten in beeld, de kosten verdeeld*. Den Haag: VROM zie http://www.kei-centrum.nl/websites/kei/files/kei2003/kei-files/50-wijkenaanpak/50wijken_afsprakenkader_kostenverdeling.pdf

Tabel 2: bepaling inbrengwaarden en bijdragen volgens methodiek 'kosten in beeld'

	gemeente	corporatie	totaal
<i>Kosten</i>			
Inbreng	0	8.000.000	8.000.000
kosten grondexploitatie		8.171.672	8.171.672
bouw en bijkomende kosten woningen		32.800.000	32.800.000
totaal kosten transformatie	0	48.971.672	48.971.672
<i>Opbrengsten</i>			
opbrengsten marktwoningen		19.680.000	19.680.000
opbrengsten sociale woningen		13.366.000	13.366.000
totaal opbrengsten transformatie		33.046.000	33.046.000
<i>Transformatieresultaat</i>			
			-15.925.672
corporatie: verschil stichtingskosten en bedrijfswaarde		5.166.000	5.166.000
gemeente nieuw voor oud openbaar gebied	460.000		460.000
totaal primaire bijdragen	460.000	5.166.000	5.626.000
resterend te verdelen tekort			-10.299.672
verdeling restant verhouding 8: 32 miljoen euro	2.054.237	8.245.435	10.299.672
eindsaldo bijdragen	2.514.237	13.411.435	15.925.672

Gegeven de aannames die in de berekening gedaan zijn ontvangt de gemeente geen vergoeding voor haar inbreng, maar draagt de gemeente 2,5 miljoen euro bij in het exploitatietekort. De corporatie 13,4 miljoen euro bij in het exploitatietekort, maar daarbij dient wel gememoreerd te worden dat de corporatie 8 miljoen euro bedrijfswaarde voor het te slopen bezit in de exploitatie kan opnemen. Per saldo is de corporatiebijdrage dus 5,4 miljoen euro.

De systematiek van de berekening van de kosten in beeld is zodanig, dat als de gemeente ook een vergoeding voor inbrengwaarde wil invoeren (bijvoorbeeld € 1.200.000), de daardoor veroorzaakte toename van het tekort op de gebiedsexploitatie in de verhouding 1:4 wordt verdeeld tussen gemeente en corporatie, dus de gemeentelijke bijdrage wordt dan € 240.000 hoger, en de bijdrage van de corporatie neemt toe met € 960.000.

2.2 Toepassing exploitatieverordening gemeente en Grondexploitiewet

De exploitatieverordening van de gemeente geeft aan hoe de gemeente om zal gaan met inbrengwaarden en eventuele bijdragen van particuliere exploitanten in de kosten van de grondexploitatie waaraan de gemeente haar medewerking verleent.

De verordening gaat uit van inbreng tegen getaxeerde waarde van *alle* gronden. Daardoor zal het resultaat van de grondexploitatie van het voorbeeldproject negatief zijn, en de economische uitvoerbaarheid van het plan is dus niet op voorhand verzekerd. Bij de fictie van een gemeentelijke grondexploitatie zou het daarom ofwel duidelijk moeten zijn dat de gemeente het tekort wil aanzuiveren, of het moet duidelijk zijn dat partijen aangeven ondanks het tekort toch bereid te zijn de bestemming te realiseren.

In geval een exploitant medewerking van de gemeente vraagt, biedt de gemeente hem een overeenkomst aan waarmee alle gemeentelijke kosten worden verhaald. In dit geval moet

echter ook nog gemeentegrond worden ingebracht, en daarmee zijn we ‘terug bij af’, want wat moet de waarde van de gemeente-inbreng in dat geval zijn?

In de toekomst zal in de situatie die we in deze notitie als voorbeeld gekozen hebben de nieuwe Grondexploitatiewet³ van toepassing zijn, omdat er sprake is van wijziging van een bestemmingsplan ten behoeve van nieuwbouw. De Grondexploitatiewet geeft de voorkeur aan privaatrechtelijke afspraken over de grondexploitatie, en alle overwegingen die in deze notitie genoemd worden kunnen bij het maken van dit soort afspraken (de zg. *anterieure overeenkomsten*) tussen corporatie en gemeente een rol spelen. Voor het geval de gemeente het publiekrechtelijke spoor wil bewandelen, moet zij in ieder geval een exploitatieplan en een exploitatieopzet opstellen, waarin alle kosten en opbrengsten tegen marktconforme prijzen zijn opgenomen.

Dat leidt tot het zelfde probleem als in de eerste alinea van dit hoofdstuk werd beschreven bij de toepassing van de bestaande exploitatieverordening: het maakt duidelijk dat de economische uitvoerbaarheid van het plan niet is verzekerd. Een bijkomende overweging is nog, dat de nieuwe Grondexploitatiewet met betrekking tot kostenverhaal bepaalt, dat de bijdrage voor kostenverhaal nooit hoger mag zijn dan de opbrengsten die de gebiedsontwikkeling genereert.⁴ De bijdrage van de particuliere exploitant (in casu de corporatie) zal gelijk zijn aan het hem toe te rekenen deel van de te verhalen kosten minus het deel van die kosten dat hij reeds voor eigen rekening zal nemen en minus de waarde van zijn inbreng.

In het rekenvoorbeeld uit tabel 2 in paragraaf 2.1. gaat het om 17,4 miljoen euro kosten, wanneer we uitgaan van 8 miljoen euro corporatie-inbreng en 1,2 miljoen euro gemeentelijke inbreng. Alleen de corporatie neemt gronden af, dus het te verhalen bedrag is 100%, zijnde 17,4 miljoen euro. De opbrengsten zijn echter slechts 4.346.000 euro⁵. Er mag dus niet meer dan 4,3 miljoen euro verhaald worden, dit echter onder aftrek van de inbreng ad 8 miljoen euro, resteert een kostenverhaalsbijdrage nihil. In het voorbeeldproject biedt de publiekrechtelijke weg van de Grondexploitatiewet dus geen alternatief voor de gangbare praktijk van onderhandelen.

2.3 Uitwerkingen met initiële inbrengwaarde nul

Omdat het evident is dat het voorbeeldproject bij de huidige uitgangspunten van het plan niet op commerciële basis herontwikkeld kan worden, kunnen we het vraagstuk van de balans in inbrengwaarden ook van de andere kant benaderen. We gaan er dan van uit dat de inbreng van beide partijen in eerste instantie op nul wordt gewaardeerd, dat partijen in gezamenlijkheid streven naar het optimaliseren van het resultaat, en ten slotte dit resultaat volgens een bepaalde sleutel zullen verdelen.

³ Wijziging van de Wet ruimtelijke ordening inzake de grondexploitatie art 6.16 (EK 2005-2006 30 218, A) Zie ook de uitgebreide publicatie over de grondexploitatiewet: Van den Brand, J. Van Gelder, E. & H. van Sandick (2008) *Handreiking Grondexploitatiewet*. Den Haag, SDU, en te downloaden van VROM site.

⁴ Zie voor dit onderdeel: p. 186 in de in de vorige noot genoemde publicatie, en ook Philip Brouwer (2007) *Arnhem oefent met Grondexploitatiewet*. Binnenlands Bestuur 16 maart 2007 pp 32-34.

⁵ (82*40.000 voor de koopwoningen, en 82*13.000 voor de goedkope huurwoningen, dat is (3.280.000 plus 1.066.000 =) 4.346.000 euro

Uitgangspunt bij deze benadering is dat beide partijen oog hebben voor het onrendabele karakter van de ontwikkeling, die zij niettemin om beleidsmatige redenen gewenst achten. Tegen deze achtergrond, hebben zij in eerste instantie gezamenlijk belang bij het optimaliseren van het exploitatieresultaat, en zetten zij hun inbreng op waarde nul. Dat wil in concreto zeggen geen inbrengwaarde voor de gemeente grond, en geen boekwaarde voor de woningen noch verwervingskosten voor de school. We gaan er van uit dat het nu voorliggende plan geoptimaliseerd is, en het exploitatieresultaat is in dat geval € 1.479.033 negatief.⁶

Een tweede stap in de redenering is dat het bedrag van de inbrengwaarde voor beide partijen niet op voorhand vastgesteld kan worden, maar een verdeling zal moeten zijn van het geoptimaliseerde resultaat, waarbij een rationele sleutel gevonden moet worden. Die kan bijvoorbeeld gelijk gesteld worden aan de verhouding tussen het aantal vierkante meters grond dat beide partijen in het plangebied inbrengen om het plan en het resultaat te realiseren. Dit kan zijn de verhouding 11.500 tot 33.188 (zie tabel 1) Dat betekent dat de ingebrachte gemeentegrond een negatieve waarde vertegenwoordigt van - € 1.1 miljoen euro. De ingebrachte corporatie-eigendommen hebben bij deze benadering een negatieve waarde van - € 0,4 miljoen euro. Het zal duidelijk zijn dat – als partijen niettemin besluiten om het project door te zetten, er bij deze benadering geen sprake kan zijn van het betalen van welke vergoeding dan ook voor de gemeentegrond.

Maar we kunnen ook nog wat meer in detail kijken naar de verhouding tussen de inbreng van beide partijen. Uit door een stedenbouwkundig bureau uitgevoerde normatieve berekeningen van het grondgebruik in het plan blijkt de op de volgende pagina weergegeven onderverdeling van het grondgebruik in de oude en de nieuwe situatie:

Tabel 3: normatieve berekeningen grondgebruik

<i>normatieve toerekening grondgebruik</i>	bestaand	mutatie	<i>normatief</i> nieuw
uitgeefbaar	6.029	15.953	21.982
openbaar groen	22.552	-15.053	7.499
verharding ten behoeve van uitgeefbaar	16.107	-8.422	7.685
totaal terrein	44.688		37.166
overmaat groen bij normatieve berekening			7.522

Deze normatieve berekening wijst uit dat het ontworpen plan een overmaat openbaar groen heeft. Ook wanneer we het uitgeefbare terrein niet normatief bepalen, maar gelijk stellen aan het daadwerkelijk uit te geven terrein in het schetsplan – te weten 24.000 m², blijft nog een overmaat van 5.500 m² aanwezig.

Wanneer we er van uitgaan dat partijen het eens zijn over de uitgangspunten voor ruimtegebruik die aan deze normatieve berekeningen ten grondslag liggen, leidt deze uitkomst tot enkele voor de onderhandelingen belangrijke conclusies.

⁶ Dat is het eerder genoemde negatieve resultaat ad 2 miljoen euro exclusief de boekwaarde en verwerving door de corporatie

Want bij deze benadering ligt het meer voor de hand om de resultaten te verdelen in de verhouding 11.500 (corporatie-inbreng) tot 27.684. Dit laatste aantal vierkante meters correspondeert met het totale oppervlakte gemeenteground in het plangebied, verlaagd met de te handhaven overmaat openbaar groen ad 5.504 m². De achterliggende redenering is dat deze laatste oppervlakte beschouwd kan worden als restruimte die eventueel op een later tijdstip alsnog door de gemeente in exploitatie kan worden genomen voor aanvullende woningbouw. Bij deze redenering is het aandeel in het tekort van de gemeente ongeveer een ton lager. Wederom ligt het niet voor de hand dat de gemeente een vergoeding voor de grond ontvangt. Dat zal pas veranderen wanneer partijen er in zouden slagen om het plan verder te optimaliseren, zodat het exploitatietekort van ongeveer 1,5 miljoen euro toch nog kan worden weggewerkt. Vanaf dat moment zou het positieve resultaat in de bovengenoemde verhouding verdeeld kunnen worden, zodat de gemeente een vergoeding voor de ingebrachte grond zou kunnen ontvangen die correspondeert met haar aandeel in het te herontwikkelen terrein.

Terzijde wijs ik er nog op dat de normatieve berekening laat zien dat de vierkante meters verharding in gemeentelijk beheer aanzienlijk teruglopen, evenals het oppervlakte groen. Dit betekent dat het nieuwe plan een structurele lastenverlichting voor gemeente in onderhoud en beheer inhoudt. Die lastenverlichting is onderdeel van de redenering bij de toepassing van de methode van 'de kosten in beeld' in de voorgaande paragraaf 2.1, - waar gesproken wordt over toerekening van een deel van het exploitatietekort op basis van primaire taken van de gemeente.

Conclusie

Wanneer we de waarde van de in te brengen gemeenteground willen benaderen in balans met de inbreng van de corporatie, is deze in alle gevallen negatief. Variërend van 2,5 miljoen euro negatief bij de benadering volgens 'de kosten in beeld' (paragraaf 2.1.) tot 1,1 miljoen euro negatief bij een redenering die uitgaat van een initiële inbrengwaarde gelijkgesteld aan nul (paragraaf 2.3).

We hebben gezien dat – bij normatieve uitgangspunten – er een overmaat openbaar groen in het plan zit, op grond waarvan beredeneerd kan worden dat de daadwerkelijke grondinbreng van de gemeente in de exploitatie ongeveer 5.000 m² minder is dan in het geval dat we deze inbreng eenvoudigweg gelijk stellen aan het verschil tussen de totale omvang van het exploitatiegebied en de aan de corporatie uit te geven gronden. Die overmaat vertegenwoordigt voor de gemeente een potentiële waarde op termijn, die er echter bij de huidige planopzet met een negatief exploitatieresultaat nog niet uitkomt.

3 Benadering waarbij alleen inbreng gemeentelijke grond wordt gewaardeerd

Dit hoofdstuk bestaat uit een aantal benaderingen waarbij alleen een waarde wordt bepaald voor de inbreng van gemeentelijke grond. In dit geval zien we de herstructurering in de eerste plaats als een project van de corporatie, en beredeneren vervolgens wat dan de waarde is van de additionele grondinbreng van de gemeente waardoor het project als geheel mogelijk wordt gemaakt.

We gaan er daarbij van uit dat de overige exploitatie-gegevens ongewijzigd blijven.

3.1 *Alle gemeentegrond inbrengen voor ruwe bouwgrond waarde*

Deze benadering is één van de voorstellen die al in een vroeg stadium in de besprekingen van partijen over het voorbeeldproject op tafel zijn gekomen. Op grond van een verkenning van de markt in omliggende gemeenten werd de waarde van ruwe bouwgrond gesteld op € 40 per m², en in dat geval zou voor 33.188 m² gemeentegrond door de corporatie € 1.327.520 aan de gemeente betaald moeten worden. Deze waarde van € 40 per m² verschilt slechts marginaal met een later uitgevoerde taxatie van de gronden die uitgaat van de huidige bestemming en gebruik als groenstrook, waarvan de uitkomst een waarde van € 37,60 per m² opleverde.

Ook bij deze benadering kan een analoge redenering als in paragraaf 2.3. gevolgd worden met betrekking tot het handhaven van de (normatief berekende) overmaat openbaar groen. Trekken we de berekende overmaat groen van 5.505 m² af van de gemeentelijke inbreng, dan resteert 27.684 m² a € 40 is € 1.107.360. Zoals gezegd, de redenering hierachter is dat de gemeente deze overmaat groen in een later stadium alsnog in exploitatie kan brengen.

3.2 *Alleen de toename van het grondbezit van de corporatie (saldovermeerdering) waarden tegen ruwe bouwgrondwaarde.*

In dit geval wordt alleen de grondinbreng van de gemeente die leidt tot *extra* uitgifte van grond aan de corporatie (hierna kortheidshalve aan te duiden als de saldovermeerdering) gewaardeerd als additionele ruwe bouwgrond. Het aantal vierkante meters gemeentegrond in het plan loopt terug met 12.500 m². Gaan we – net als in paragraaf 3.1. - weer uit van een waarde van € 40 per m², dan zal voor deze saldovermeerdering € 500.000 betaald moeten worden. Deze benadering zou ook gevolgd kunnen worden wanneer we de waarde van de additionele grond willen bepalen als bij een fictieve onteigening ten behoeve van de realisatie van het voorbeeldproject. Omdat de berekeningen zoals in paragraaf 2.1. zijn uitgevoerd aantonen dat het plan een negatief resultaat heeft op de grondexploitatie, is er voor aan dat plan toe te voegen gemeentegrond geen bestemming mogelijk die een hogere waarde genereert dan de voortzetting van het huidige gebruik van de grond.

3.3 Saldovermeerdering voor gemiddelde bouwrijpe grond waarde.

Een andere benadering is dat de gemeente voor de saldovermeerdering de gemiddelde waarde als bouwrijpe grond vergoed zou moeten krijgen. In dat geval is het echter redelijk dat daarop wel de kosten in mindering worden gebracht die – in dit geval door de corporatie – gemaakt moeten worden om deze grond bouwrijp te maken.

De waarde per m² van bouwrijpe grond in het voorbeeldproject (berekend uit het totaal van opbrengsten gedeeld door het totaal aan uit te geven gronden) is gemiddeld € 305. Op dit totaal aan uit te geven gronden drukken door de corporatie te maken kosten om de grond bouw- en woonrijp te maken van € 372 per m². Dit bevestigt nog eens de conclusie die ook al in eerdere paragrafen werd getrokken, dat de gemiddelde waarde van de bouwrijpe grond bij deze planopzet negatief is.

3.4 Saldovermeerdering voor bouwrijpe grondwaarde marktwoningen

Een volgende benadering kan zijn dat de gemeente haar inbreng van de saldovermeerdering beschouwt als een middel waarmee de corporatie extra woningen in de marktsector kan realiseren. Dat zou aanleiding kunnen zijn om een vergoeding voor deze grond te vragen die overeenkomt met de opbrengst van bouwrijpe grond voor marktwoningen. Deze is te berekenen op € 384 per m². Ook dan zullen daarop de kosten die de corporatie maakt in mindering moeten worden gebracht. Daarbij kan gerekend worden met de gemiddelde kosten per m², wat resulteert in een aftrek (naar analogie van paragraaf 3.3) van € 372 per m². Per saldo kan dus € 12 per m² saldovermeerdering betaald worden, zijnde € 156.457.

3.5 Saldovermeerdering voor bouwrijpe grondwaarde marktwoningen minus kostenverhaal gedifferentieerd naar bestemming

Er is echter ook een benadering denkbaar waarin het toerekenen van kosten wordt gedifferentieerd naar bestemmingscategorie. Dat was de praktijk in de genormeerde grondprijsberekeningen die lange tijd gebruikelijk waren. Ook in de Exploatieverordening van de gemeente wordt deze mogelijkheid genoemd, evenals in de nieuwe Grondexploitatiewet⁷. Als we bijvoorbeeld een differentiatiefactor naar bestemming hanteren van 0,8 voor sociale huurappartementen, 1 voor grondgebonden sociale huur, 1,1 voor vrije sector appartementen en 1,3 voor grondgebonden vrije sectorwoningen, en rekening houden met de kavelgrootte en aantallen voor de verschillende woningtypes, dan zou aan het sociale programma 30% van de kosten moeten worden toegerekend, en aan het vrijesectorprogramma 70%. Gaan we er nu vanuit dat aan de saldovermeerdering de kosten gedifferentieerd naar vrije sector worden toegerekend, dan zou het gaan om € 391 kosten per uitgeefbare m² grond. Gezien de in

⁷ Zie artikel 6.13 lid 1 onder punt c ten 6°, en de Memorie van Toelichting

hoofdstuk 3.4. berekende waarde van een m2 bouwrijpe kavel voor vrije sector ad € 384 zou er bij deze redenering niets voor de saldovermeerdering betaald kunnen worden.

Conclusie

De conclusie is dat de hier besproken benaderingen voor de waarde van de door de gemeente ingebrachte grond resulteren in een waarde van ongeveer 1,3 miljoen euro wanneer we alle gemeentegrond waarden als ruwe bouwgrond, en van 1,1 miljoen euro als we dat doen exclusief de normatief berekende overmaat openbaar groen. Wordt alleen de saldovermeerdering in de beschouwing betrokken, dan zou daarvoor maximaal 500.000 euro gerekend kunnen worden.

4 Een programmegebonden toerekening van inbrengwaarde

Een derde categorie oplossingen is gebaseerd op toerekening van de inbrengwaarde op basis van het programma dat dankzij de inbreng van gemeente grond gerealiseerd kan worden. Deze benadering verschilt van die in hoofdstuk 3, omdat we nu van de inbrengwaarde van de gemeentegrond beschouwen als een vergoeding voor dat *deel van het programma* voor de locatie *dat specifiek door deze additionele grondinbreng* wordt mogelijk gemaakt.

4.1 Corporatie primair vervanging sociale woningen op eigen grond (normatief herbowrecht)

We kunnen als volgt redeneren. De corporatie gebruikt de grond waarover zij thans beschikt ad 11.500 m2 om de 82 huurwoningen die het sociale deel van het programma vormen te realiseren. Daarvoor is bij normatieve uitgangspunten 16.160 m2 terrein nodig (kavels, groen, verharding). De corporatie heeft ook voor het sociale deel dus reeds additionele grond nodig, te weten (16.160 m2 minus haar huidige bezit van 11.500 m2 = 4.660 m2). Omdat deze vervangende nieuwbouw behoort tot de kerntaak van de corporatie, kan de gemeente besluiten deze grond om niet ter beschikking te stellen, , maar er daarbij wel van uitgaan dat de corporatie voor deze 16.000 m2 ook het daaraan toe te rekenen aandeel van de kosten voor bouw en woonrijpmaken voor haar rekening neemt.

We duiden deze benadering aan als het toekennen van een *normatief herbowrecht aan de corporatie*. De gemeente beschouwen we dan fictief als de partij die het restant van het terrein (normatief berekend 22.640 m2) in exploitatie brengt voor 82 vrije sectorwoningen. Daarmee kan (bij de eerder in paragraaf 3.4. berekende gemiddelde opbrengst van € 384 per m2 € 5.625.572 aan opbrengsten worden gegenereerd, terwijl een aandeel van de kosten naar evenredigheid van dit terreinaandeel moet worden gedragen. De totale kosten waarvan de gemeente op deze manier een deel moet dragen

kunnen gesteld worden op € 7.071.672⁸. Het gemeente-aandeel in deze kosten is € 4.101.569 (gebaseerd op 58% terreinaandeel vrije sector bij normatieve uitgangspunten voor het ruimtegebruik). De waarde bedraagt dan dus € 5.625.572 minus € 4.101.569 = € 1.524.002.

Wanneer we de door de gemeente te dragen kosten berekenen naar het aandeel in de totale locatie onder aftrek van eerdergenoemde 16.160 m² voor het normatieve herbowrecht van de corporatie brengt de gemeente een groter oppervlak in exploitatie dan bij het hierboven (in paragraaf 2.3) gehanteerde normatieve uitgangspunt voor het ruimtegebruik voor de woningen in de koopsector. In dat geval is daaraan ook een groter aandeel van de kosten toe te rekenen, te weten 64%. Daardoor daalt de waarde van het gemeente aandeel in de locatie naar € 1.099.702

Bij deze benadering wordt de locatie – al dan niet virtueel – in twee delen geknipt. Wanneer dit overigens ook werkelijk zou gebeuren, komt de gemeente met een bebouwing van haar eigen deel met 100% marktwoningen in strijd met het in de regio geldende en ook door de gemeente aanvaarde uitgangspunt dat op iedere locatie minimaal 50% betaalbare woningen moet worden gebouwd.

4.2 Corporatie benut normatief herbowrecht, met gedifferentieerde kostentoerekening

Dezelfde benadering als in paragraaf 4.1. kan gevolgd worden, maar nu met kostentoerekening gedifferentieerd naar bestemmingscategorie. In paragraaf 3.5. is berekend dat in dat geval 70% van de kosten aan de vrije sector moet worden toegerekend, dat is 70% van € 7.071.672, zijnde € 4.950.170. Dan resteert als waarde (opbrengsten € 5.625.572 minus kosten € 4.950.170) € 675.402 voor het gemeente-deel van de locatie.

4.3 Corporatie benut haar grondaandeel volgens normatief herbowrecht, met gemiddeld bouwprogramma en gemiddeld kostenverhaal

Een volgende redenering (aansluitend bij hoofdstuk 4.1.) is dat de corporatie zonder betaling (met uitzondering van haar aandeel in te verhalen gemeentelijke kosten) recht heeft op 16.160 m² terrein. Maar nu gaan we er van uit dat de corporatie zowel als de gemeente ieder op hun deel van de locatie een gemiddeld programma realiseren.

In dat geval zijn we terug bij varianten die al besproken zijn in hoofdstuk 2, het enige verschil is dat de grondslag voor verdeling van kosten en opbrengsten over het gemeente-deel nu niet op de feitelijke inbreng is gebaseerd, maar op het normatieve herbowrecht van de corporatie.

⁸ Dat wil zeggen het in paragraaf 2.1 genoemde bedrag van € 8.171.672 verminderd met de sloopkosten van de woningen van de corporatie

4.4 Gemeente ontvangt voor additionele grond bouwrijpe grondprijs sociaal minus gedifferentieerd kostenverhaal

Een laatste benadering die verkend kan worden is de volgende. Stel dat de gemeente rekening wil houden met het gegeven dat de corporatie veel kosten moet maken om de bestaande woningen door nieuwe huurwoningen in het betaalbare segment te vervangen. Zij kan dit honoreren door voor de additionele grond (boven het normatieve herbouwwrecht van 16.160 m² zoals beredeneerd in paragraaf 4.1) niet de grondprijs voor bouwrijpe grond voor marktwoningen te vragen (zoals in paragraaf 4.1), maar de lagere grondprijs voor sociale huurwoningen.

De additionele grond is normatief berekend 22.640 m², bij een terreinbehoefte van 197 m² per sociale woning kunnen hier 115 woningen \times € 13.000 opbrengst = € 1.495.000 opbrengsten gerealiseerd worden. Daarop moeten echter de kosten die op deze grond drukken in mindering worden gebracht. Passen we naar de bestemming sociale woningbouw gedifferentieerd kosten verhaal toe (zoals uitgewerkt in paragraaf 3.5) dan moet 30% aan de woningen in het sociale segment worden toegerekend. Over ruim 7 miljoen euro aan kosten gerekend zou dus meer dan 2 miljoen euro op de opbrengsten in mindering moeten worden gebracht. Bij deze redenering zou de conclusie derhalve zijn dat een betaling voor de additionele gemeentegrond niet redelijk is.

Conclusie

In dit hoofdstuk zijn benaderingen verkend waarbij de gemeente er van uit gaat dat de corporatie om niet de (extra) grond krijgt die voor vervangende nieuwbouw in het sociale segment naar de eisen van deze tijd nodig is, aangeduid als een 'normatief herbouwwrecht'. Voor de additionele grond zou de gemeente dan een prijs kunnen vragen. Afhankelijk van de daarna gevolgde redenering zou deze prijs maximaal 1,5 miljoen euro zijn wanneer deze wordt afgeleid uit 100% bebouwing in de marktsector zonder rekening te houden met differentiatie in de kostentoerekening. Worden de kosten wel gedifferentieerd naar bestemmingscategorie, dan volgt een prijs van bijna 7 ton. Gaan we daarentegen uit van een gemiddeld of zelfs geheel sociaal bouwprogramma op de additionele gemeente-grond, dan laat de exploitatie geen ruimte voor een vergoeding van inbrengwaarde.

5 Optimaliseringsvarianten / programmatisch wisselgeld

In dit laatste hoofdstuk verkennen we enkele mogelijkheden die ontstaan wanneer partijen zouden proberen om hun geschil over de inbrengwaarde van de additionele gemeentegrond op te lossen door nog eens te bezien of het programma verder geoptimaliseerd kan worden. Met andere woorden: is er programmatisch wisselgeld te vinden? Hierbij zijn twee denklijnen mogelijk.

5.1 *Geen vergoeding mits socialer bouwprogramma*

De ene is dat de gemeente er iets voor over zou kunnen hebben dat de corporatie op deze locatie het aandeel sociale woningen in het herbouwpakket nog wat hoger maakt dan dan 50%. Dat zal de gemeente sympathie opleveren bij de zittende buurtbewoners, omdat deze meer kansen krijgen om in hun buurt terug te keren. Maar het biedt de gemeente ook de ruimte om op andere locaties het aandeel sociale bouw wat te verlagen. De gemeente kan daar dan (wanneer zij zelf grond exploiteert) hogere opbrengsten genereren of - in het geval van faciliterend grondbeleid - op een meer soepele manier zaken doen met projectontwikkelaars. Dit zou kunnen worden uitgewerkt doordat de gemeente zich bereid verklaart om bij een nader vast te stellen hoger percentage sociale bouw in het project af te zien van gehele of gedeeltelijke vergoeding voor de inbreng van gemeentegrond. Deze benadering honoreert het kwalitatieve element in de herbouwrechten van de corporatie. Deze tegemoetkoming heeft uiteraard alleen betekenis als het ook reëel wordt geacht om in de 50% situatie (het thans voorliggende plan) wél een vergoeding voor de grond te betalen, en als er op grond van een of meer van de bovenstaande overwegingen een voor partijen acceptabel niveau van die vergoeding is beredeneerd.

5.2 *Alleen vergoeding als ruimte voor meer rendement*

Bij deze benadering houdt de gemeente vast aan een hoe dan ook beredeneerde vergoeding, maar maakt het tevens mogelijk dat de corporatie binnen bepaalde marges gaat zoeken naar extra verdienmogelijkheden. Daarbij kan in overweging genomen worden dat het voorbeeldproject gekenmerkt wordt door een relatief laag percentage uitgeefbaar terrein, te weten 50%. Er komt dus naar verhouding veel openbaar gebied in het plan, terwijl dit toch ook al geheel ontsloten is. Meer terrein uitgeven kan leiden tot meer privé groen, minder parkeren op de openbare weg, en lagere onderhoudskosten voor het openbaar gebied. En wellicht is het toch nog mogelijk enkele woningen toe te voegen. Op deze manier zou de corporatie compensatie kunnen vinden voor de vergoeding die zij voor ingebrachte gemeentegrond betaalt, zodat deze in mindere mate drukt op de verliesgevende exploitatie van de herstructurering in het voorbeeldproject.

6 Afrondende beschouwing

Wanneer bij sloop en vervangende nieuwbouw in herstructureringswijken verdichting niet wenselijk is, en de corporatie bovendien een redelijk aandeel goedkope huurwoningen in het nieuwe plan wil opnemen, is het moeilijk om een sluitende grondexploitatie tot stand te brengen. Op commerciële grondslag is een dergelijk plan niet realiseerbaar, en zetten corporaties het om beleidsmatige redenen toch door, dan zullen zij aanzienlijke bedragen moeten afboeken op de waarde van hun in te brengen woningen. In die omstandigheden past een terughoudende opstelling van de gemeente wanneer het gaat om het vragen van een vergoeding voor additionele grond die zij inbrengt om het plan mogelijk te maken⁹, en de praktijk om dit soort transacties met gesloten beurs te laten plaats vinden is op economische gronden goed te verdedigen. Het kan echter voorkomen dat de additionele grondinbreng relatief groot is, of dat de gemeente om andere redenen (toch) een vergoeding wil ontvangen. Voor die situatie zijn een aantal benaderingswijzen verkend, en de uitkomsten van die benaderingen zijn in onderstaande tabel nog eens samengevat.

⁹ Zie de Kam, G., Diekerhof, I. & J. Kamminga (2006). *Wie betaalt, bepaalt. Financiële inzet corporaties bij herstructurering groeit*. Aedes-Magazine 21: 62-65

Tabel 4: Overzicht van de verschillende benaderingen voor de waarde van in te brengen gemeentegrond in het voorbeeldproject

Beschreven in paragraaf nr.	Trefwoord	Waarde gemeente grond	Alternatief	Opmerking
2	<i>Waarden in balans</i>			
2.1	Kosten in beeld	€ 2.514.237 negatief		
2.2	Toepassing exploitatieverordening	Negatief		
2.3.	Initiële inbrengwaarde alle partijen nul	Negatief		
3	<i>Alleen waardering van inbreng gemeentelijke grond</i>			
3.1.	Alle gemeentegrond voor ruwe bouwgrondwaarde	€ 1.327.520	€ 1.107.360	Alternatief houdt rekening met overmaat groen
3.2	Saldovermeerdering voor ruwe bouwgrondwaarde	€ 500.000		
3.3	Saldovermeerdering voor gemiddelde waarde bouwrijpe grond	Negatief		
3.4	Saldovermeerdering voor bouwrijpe grondwaarde marktwoningen en gemiddelde kostentoerekening	€ 156.457		
3.5	Saldovermeerdering voor bouwrijpe grondwaarde marktwoningen en gedifferentieerde kostentoerekening	Negatief		
4	<i>Programma-gebonden toerekening van inbrengwaarde</i>			
4.1.	Corporatie primair vervanging sociale woningen op eigen grond (normatief herbouwwrecht, met sociale invulling)	€ 1.524.002 .	€ 1.099.702	Verschil veroorzaakt door berekening gemeentelijk grondaandeel
4.2	Corporatie normatief herbouwwrecht met sociale invulling, met gedifferentieerde kosten toerekening	€ 675.402		

Beschreven in paragraaf nr.	Trefwoord	Waarde gemeente grond	Alternatief	Opmerking
4.3	Corporatie normatief herbowrecht met gemiddelde invulling, gemiddeld kostenverhaal	Negatief		
4.4	Corporatie normatief herbowrecht met gemiddelde invulling, gedifferentieerd kostenverhaal	Negatief		
4.5	Gemeente ontvangt sociale grondprijs minus gedifferentieerd kostenverhaal	Negatief		
5	<i>Optimaliseringsvarianten, programmatisch wisselgeld</i>			
5.1	Programmatisch wisselgeld: geen inbrengwaarde gemeentegrond mits hoger aandeel sociaal	Nihil		
5.2	Programmatisch wisselgeld: een zekere inbrengwaarde acceptabel mits Corporatie ruimte voor aanvullende verdienmogelijkheden op locatie	Nader te bepalen		

Een aantal van de bovenstaande benaderingen bevestigt nog eens dat er goede argumenten zijn om af te zien van een vergoeding voor de in te brengen gemeentegrond, en eerder te denken aan een financiële bijdrage van de gemeente in het plan. Die argumenten zijn terug te voeren op de grote financiële inspanningen die de corporatie levert om een gebied met nieuwe woonkwaliteit en een relatief hoog aandeel nieuwe sociale huurwoningen tot stand te brengen, inspanningen die in ieder geval in het voorbeeldproject ook zullen leiden tot hogere OZB inkomsten en lagere beheerkosten voor de openbare ruimte voor de gemeente. Andere benaderingen wijzen de weg naar een gematigde prijs, die maximaal op het niveau zou liggen van de prijs voor snippergroen in de bestaande wijk.

Dit laatste sluit aan bij de manier waarop bij toepassing van de Onteigeningswet de waarde van gronden wordt bepaald die onderdeel gaan uitmaken van een grondexploitatie met een negatief resultaat. Verder laat het voorbeeldproject zien dat nieuwe gezichtspunten geopend kunnen worden door ook het feitelijk grondgebruik en nog niet verkende mogelijkheden voor optimaliseren van het exploitatieresultaat in de onderhandelingen te betrekken.